



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1069 del 2020, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Associazione per Gli Studi Giuridici Sull'Immigrazione (A.S.G.I.), in persona del
legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Daniele
Papa, Caterina Bove, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Territoriale del Governo Agrigento, Ministero dell'Interno, in persona dei
legali rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura
Distrettuale, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale n. 6;

per l'annullamento

A) quanto al ricorso introduttivo:

- del provvedimento della Prefettura di Agrigento prot. n. 0010188 del 2.3.2020,
con cui è stata rigettata la richiesta di accedere e visitare il Centro Hotpost di
Lampedusa;
- del presupposto parere reso dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le

Libertà civili e l'immigrazione, in merito alla richiesta di accesso all'hotspot di Lampedusa, di cui alla nota prot. n. 3631 del 12.2.2020;

- degli atti presupposti, connessi e consequenziali;

B) quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato il 23/12/2020:

-del provvedimento di riesame di cui al prot. n. 61422 del 2 novembre 2020, adottato dalla Prefettura di Agrigento in ottemperanza all'ordinanza n. 943 del 24 settembre 2020 della sezione III del T.A.R. Palermo, con il quale è stato riesaminato e confermato il rigetto dell'istanza di A.S.G.I. di accesso all'hotspot di Lampedusa del 20 giugno 2019;

- di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché sconosciuto alla ricorrente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo per l'Ufficio Territoriale del Governo Agrigento e per il Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'ordinanza n. 943/2020;

Vista l'ordinanza n. 50/2021;

Vite le note di udienza di parte ricorrente del 18/2/2021;

Visto l'art. 25 del Decreto Legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, in ultimo dall'art. 6, comma 1, lett. e), del d.l. 1° aprile 2021, n. 44;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 febbraio 2021, tenutasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art.25 del d.l. n. 137/2020, il dott. Roberto Valenti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'associazione ricorrente (d'ora in poi solo ASGI) è un ente esponenziale che opera per il riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini stranieri presenti in Italia, anche in condizioni di soggiorno irregolare, costituita a Milano il 26 febbraio 1990, e ha la finalità di promuovere l'informazione, la documentazione e lo studio dei problemi, di carattere giuridico, attinenti all'immigrazione e alla condizione dello straniero.

Dal 16 settembre 2005 l'ASGI è iscritta nella prima sezione del registro degli enti e delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali con l'art. 42, c. 2, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (n. iscr. A/391/2005/TO del 16.9.2005) e dal 3 ottobre 2007 è iscritta nel registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità con D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215, in attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (n. iscr. 133).

Ciò premesso, parte ricorrente osserva di aver chiesto di poter accedere all'Hotspot di Lampedusa, in considerazione delle finalità della stessa associazione come cristallizzate nello Statuto.

Con il provvedimento impugnato, l'amministrazione ha denegato l'accesso, riportandosi al parere negativo del Ministero dell'Interno.

Segnatamente, l'Amministrazione avrebbe rilevato che *“In mancanza di specifici accordi in materia tra codesta Associazione e il Ministero dell'Interno, si ritiene inapplicabile alla richiesta in esame la previsione di cui al punto B.2 delle Procedure Operative Standard (SOP). Peraltro, la considerazione di temi ed attività, curate da codesta Associazione nell'ambito del progetto “In Limine”, non può essere invocata ai fini dell'accesso al Centro, stante la circostanza che nemmeno tale ambito autonomo di intervento risulta aver mai formato oggetto di accordo o intesa con il predetto Dicastero. Con riferimento, poi, all'eventuale applicabilità dell'art. 7 del D. Lgs. 142/2015, merita evidenziare come tale norma*

consenta di limitare l'accesso negli Hot Spot per ragioni connesse alla corretta gestione amministrativa della struttura. L'obiettivo perseguito dal legislatore consiste, infatti, nel favorire l'efficiente svolgimento di tutte le attività ricettive, anche mediante il coinvolgimento di enti terzi. Tale aspetto è garantito grazie alla presenza degli organismi internazionali (UNHCR, OIM, EASO) ed altre organizzazioni accomunate dalla titolarità di specifici mandati e progetti di respiro anche europeo, che sono stati formalmente condivisi dall'Amministrazione dell'Interno in tema di tutela ed accoglienza dei migranti [...]".

Parte ricorrente deduce che fino all'introduzione dell'art. 10 *ter* del D.lgs. n. 286/1998 (testo unico sull'immigrazione, di seguito anche: TUI), avvenuta con decreto legge n. 13/2017, convertito dalla L. n. 46/2017, la normativa italiana non recava alcun riferimento e/o disciplina dei centri hotspot. Ancora oggi, secondo la parte ricorrente, non si può affermare che esista una precisa disciplina normativa di tali centri, tale non potendosi considerarsi il rinvio dell'art. 10 *ter* del TUI e dell'art. 8 del D.lgs. n. 142/2015 in materia di accoglienza alla L. n. 563/1995 (cd. Legge Puglia), norma che si limita a disciplinare le attività di prima assistenza intercorse in Puglia nel 1995, ovvero in un preciso arco temporale e in una ben delimitata area geografica. Per parte ricorrente, l'art. 10 *ter* del TUI disciplina le operazioni che possono essere condotte all'interno di tali punti di crisi, ove, in primo luogo, vengono effettuate le operazioni di primo soccorso, assistenza e identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera o giunti in Italia dopo operazioni di salvataggio in mare.

Ai sensi dell'art. 8 del D.lgs. n. 142/2015, i centri hotspot rappresentano, altresì, articolazione del sistema italiano di accoglienza a cui i richiedenti protezione internazionale accedono per finalità di primo soccorso, assistenza e identificazione e ove dovrebbero permanere per il tempo strettamente necessario al trasferimento presso un centro di accoglienza adeguato alle proprie condizioni e allo status giuridico acquisito. Inoltre l'art. 6, c. 3 *bis*, del D.lgs. n. 142/2015, introdotto dal

D.L n. 113/2018, convertito dalla L. n. 132/2018, stabilisce che i punti di crisi sono luoghi in cui, previa individuazione di appositi locali, i richiedenti asilo possono essere trattenuti per la determinazione o la verifica della loro identità o della cittadinanza. Il trattenimento deve realizzarsi per il tempo strettamente necessario e comunque non superiore a trenta giorni, tuttavia, nei casi in cui l'identificazione non sia possibile, esso può essere prorogato fino a 180 giorni in un Centro di Permanenza e Rimpatrio (CPR), di cui all'articolo 14 del D.lgs. n. 286/98. Osserva quindi che gli hotspot si aggiungono ai luoghi già deputati dal Legislatore italiano, al trattenimento dei cittadini stranieri, quali i CPR.

Dal punto di vista amministrativo, le procedure seguite all'interno degli hotspot italiani sono regolate da una fonte non normativa, ovvero dalle Procedure Operative Standard (SOP), elaborate dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza, al fine di fornire delle linee operative comuni nella gestione delle diverse attività cui le strutture sono preposte. Ad avviso di parte ricorrente, si tratta di disposizioni di carattere organizzatorio e quindi prive di valenza normativa.

In tema di diritto di accesso ai punti di crisi e ai centri di assistenza, parte ricorrente osserva:

-che all'art. 7 del D.Lgs. n. 142/2005 il legislatore ha previsto che nei centri di cui all'art. 6 è consentito l'accesso, nonché la libertà di colloquio con i richiedenti, ai rappresentanti dell'UNHCR o alle organizzazioni che operano per conto dell'UNHCR in base ad accordi con la medesima organizzazione, ai familiari, agli avvocati dei richiedenti, ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore, ai ministri di culto, nonché agli altri soggetti indicati nelle direttive del Ministro dell'interno adottate ai sensi dell'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, con le modalità specificate con le medesime direttive.

Solo "Per motivi di sicurezza, ordine pubblico, o comunque per ragioni connesse

alla corretta gestione amministrativa dei centri di cui all'articolo 6", l'accesso ai centri può essere limitato, purché non impedito completamente.

L'accesso dovrebbe quindi essere garantito ai centri di cui all'art. 6 il quale, in tesi di parte, al comma 3 *bis* rimanda espressamente agli hotspot. Ciò in ossequio a quanto stabilito dal Legislatore Europeo all'art. 10 della Direttiva 2013/33/UE.

Aggiunge parte ricorrente che anche il cd. Decreto Procedure, D.lgs. n. 25/2008, espressamente prevede che ai richiedenti asilo sia garantita la possibilità di contattare l'UNHCR o altra organizzazione di sua fiducia competente in materia di asilo durante tutte le fasi della richiesta di asilo (art. 10, c. 3, del D.lgs. n. 25/2008).

Al diritto dei richiedenti corrisponde poi il diritto delle medesime associazioni/organizzazioni di accedere a detti centri, a prescindere dagli accordi stipulati con il Ministero degli Interni, ed esclusivamente sulla base della propria qualifica di enti esponenziali.

Con specifico riferimento all'accesso agli hotspot, le citate SOP, al paragrafo B.2. prevedono l'accesso alle organizzazioni internazionali e non governative previa autorizzazione del Ministero dell'Interno e sulla base di accordi specifici, per la fornitura di servizi specifici: tuttavia delle disposizioni assumono, in tesi di parte ricorrente, valenza solo amministrativa valevole ad integrare, ma non contraddire, il dato normativo primario. Prova ne sia che le stesse SOP hanno espressamente previsto che: *“Le procedure indicate in questo documento vanno usate come una guida operativa per le attività organizzate all'interno degli Hotspots. In caso di discrepanze fra questo documento e la legislazione vigente, si applica quest'ultima”*.

Sulla base di tali premesse, come già evidenziato, l'associazione ha chiesto l'accesso all'Hotspot di Lampedusa, giusta istanza del 20.6.2019, sollecitata con nota del 7.11.2019 e in data 3.2.2020.

In riscontro alla predetta istanza e ai solleciti appena indicati, sopraggiungeva il provvedimento in epigrafe indicato con cui l'Amministrazione ha denegato

l'accesso all'hotspot di Lampedusa.

Avverso il predetto provvedimento è stato quindi incardinato l'odierno ricorso in cui si articolano le seguenti censure in diritto:

1. Violazione dell'art. 7, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 142/2015, di attuazione della Direttiva 2013/33/UE e della direttiva 2013/32/UE; eccesso di potere;
2. Violazione degli artt. 1, 2, comma 1, 3 e 10 *bis* della L. n. 241/1990, eccesso di potere: oltre quando precisato con il primo profilo della censura, contesta la mancata comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento del ricorso.

Resiste l'Avvocatura distrettuale dello Stato per le Amministrazioni intimiate.

Con ordinanza n. 943/2020 la domanda cautelare è stata accolta ai fini del riesame, con fissazione dell'udienza pubblica di trattazione.

Con ricorso per motivi aggiunti, depositato il 10/12/2020, parte ricorrente ha impugnato il nuovo provvedimento di cui al prot. n. 1018001333 del 2/11/2020, adottato dall'Amministrazione in sede di riesame.

Con tale provvedimento, il Prefetto di Agrigento ha rigettato l'istanza non riconoscendo né i presupposti di legittimità, né le condizioni di fatto per consentire all'associazione l'ingresso nell'hotspot di Lampedusa

L'Amministrazione, segnatamente, ha ritenuto che l'associazione non avrebbe indicato quale essenziale contributo avrebbe potuto fornire l'accesso all'hotspot di Lampedusa al perseguimento degli scopi statutari e che, inoltre, non vi sarebbe convergenza tra questi ultimi e le finalità di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 142/2015; inoltre la promozione dei diritti fondamentali delle persona presenti nell'hotspot sarebbe un obiettivo istituzionale del Ministero dell'interno e delle istituzioni e organizzazioni con cui lo stesso Ministero ha rapporti (UNHCR, IOM e Garante nazionale dei detenuti).

Nei predetti motivi aggiunti si articolano le seguenti censure:

- 1)- violazione e falsa applicazione degli artt. 10 *bis* e 21-*octies* della l. 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per difetto d'istruttoria;
- 2)- sullo status dell'ASGI come ente di tutela dei titolari di protezione

internazionale con esperienza consolidata nel settore - violazione e falsa applicazione degli artt. 10 *bis* e 21-*octies* della l. 7 agosto 1990, n. 241, ed eccesso di potere per difetto d'istruttoria - violazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 142/2015 - sviamento;

3)- sulla natura degli hotspot - eccesso di potere - motivazione illogica - contraddittoria - discriminatoria e ingiusta;

4)- in ordine alla possibilità di un differimento dell'ingresso - le ragioni di sicurezza pubblica e corretta gestione amministrativa del centro - le esigenze sanitarie - violazione dell'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 142/2015 - eccesso di potere per motivazione carente, tautologica e generica.

Con ordinanza n. 50/2021 la domanda cautelare proposta con il ricorso per motivi aggiunti è stata accolta ex art. 55, comma 10, c.p.a. con fissazione della data della pubblica udienza di trattazione.

Con memoria del 23/1/2021 l'Avvocatura distrettuale dello Stato ha ribadito la differenza normativa tra centri di accoglienza e *hotspot*, richiamando le SOP che prevedono per detti centri l'ingresso solo a chi ha stipulato convenzioni con il Ministero. Ad avviso dell'Avvocatura, l'astratta possibilità di trattenimento del migrante presso la struttura da parte dell'Autorità non vale a far mutare la natura dell'*hotspot* di Lampedusa che primariamente sarebbe solo una struttura di accoglienza destinata alle fasi preliminari del soccorso, della prima assistenza e dell'identificazione dei migranti appena approdati via mare sul territorio italiano. Considerazioni in parte simili possono essere sviluppate, ad avviso dell'Avvocatura erariale, in ordine al diritto di accesso ai Centri. L'art. 6 fa riferimento primariamente ai centri di identificazione ed espulsione (oggi Centri di Permanenza e per il Rimpatrio) di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 286/1998.

Altra possibilità di accesso è prevista (ex comma 4 dell'art 10) in relazione ai Centri di prima accoglienza. Nello stesso senso si esprimerebbe la normativa comunitaria: l'art 10 della Direttiva 2013/33/UE del 26.06.2013 in ordine ai

richiedenti che si trovano in appositi centri di trattenimento, prescrive che gli Stati membri garantiscano a familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti la possibilità di comunicare con i richiedenti stessi.

Disposizioni di tal genere - in virtù della natura del tutto particolare delle attività svolte all'interno - non potrebbero rinvenirsi invece nella legislazione primaria dettata in riferimento ai Centri hotspot di cui al l'art. 8 del D.Lgs. n. 142/15 (successivamente introdotti formalmente nell'Ordinamento dall'art. 17 del D.L. 13/2017, conv. in L. n. 46/2017). Ha quindi concluso per il rigetto del ricorso.

Con note di udienza del 18/2/2021 parte ricorrente ha chiesto che la causa fosse trattenuta in decisione.

Alla pubblica udienza del 23 febbraio 2021, tenutasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, la causa è stata assunta in decisione.

In primo luogo si ritiene opportuno scrutinare, oltre al ricorso per motivi aggiunti, anche il ricorso introduttivo malgrado i profili di improcedibilità di quest'ultimo atteso che, in sede di riesame, in esecuzione dell'ordinanza cautelare in narrativa, l'Amministrazione ha adottato il nuovo provvedimento, con nuova e articolata motivazione, impugnato appunto con i motivi aggiunti.

Ritiene il Collegio, in continuità con le misure cautelare già concesse e con l'orientamento della Sezione su questione sostanzialmente analoga, che le doglianze proposte dalla parte ricorrente risultino fondate per le considerazioni di seguito meglio illustrate.

La questione sottoposta al vaglio del Collegio attiene, come sopra evidenziato, al diniego opposto dall'Amministrazione all'istanza di accesso dell'associazione ricorrente all'hotspot di Lampedusa.

L'Amministrazione ricorrente:

- con il provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo, richiamando il parere del Ministero dell'Interno, ritiene inapplicabile la disciplina di cui al punto B2. delle Procedure Operative Standard (SOP) per mancanza di specifici accordi in

materia tra l'associazione e lo stesso Ministero; ritenendo non esauriente l'attività svolta dall'associazione e non ritenendo applicabile l'art. 7 del D.gs. n. 142/2015; -con il nuovo provvedimento adottato in sede di riesame, ritiene che l'associazione ricorrente non avrebbe indicato quale essenziale contributo avrebbe potuto fornire l'accesso all'hotspot di Lampedusa al perseguimento degli scopi statutari, disconoscendo altresì una convergenza tra questi ultimi e le finalità di cui all'art. 7 del d. Lgs. n. 142/2015; inoltre, sempre ad avviso dell'Amministrazione, la promozione dei diritti fondamentali delle persone presenti negli hotspot costituirebbe un obiettivo istituzionale del Ministero dell'Interno e delle istituzioni e organizzazioni con cui il Ministero intrattiene stabili rapporti regolati da convenzioni. Quindi, la peculiare natura degli hotspot non consentirebbe di estendere le previsioni normative di accesso alla struttura propria di altre tipologie. Le tesi dell'Amministrazione non persuadono.

Ritiene il Collegio di dover dare continuità al proprio orientamento di cui alla recente sentenza della Sezione n. 2169/2020, già resa tra le stesse parti.

Dal punto di vista logico, ritiene il Collegio di dover previamente scrutinare il primo profilo di censura articolato nel ricorso introduttivo, unitamente alla terza censura dei motivi aggiunti con cui parte ricorrente contesta, sostanzialmente, le determinazioni assunte dall'Amministrazione sulla scorta della specifica natura degli *hotspot*, censurando l'eccesso di potere, l'illogicità della motivazione e la contraddittorietà.

Occorre previamente ricostruire il dato normativo e regolamentare.

Con l'art. 17, comma 1, del D.L. 17 febbraio 2017, n.13, convertito con modificazioni dalla Legge 13 aprile 2017, n. 46, è stato inserito, nel contesto del T.U.I., l'art. 10 *ter* rubricato "Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare". Ai sensi della predetta norma si stabilisce quanto segue:

“1. Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Presso i medesimi punti di crisi sono altresì effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

2. Le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico sono eseguite, in adempimento degli obblighi di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, anche nei confronti degli stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale.

3. Il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2 configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14. Il trattenimento è disposto caso per caso, con provvedimento del questore, e conserva la sua efficacia per una durata massima di trenta giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le esigenze per le quali è stato disposto. Si applicano le disposizioni di cui al medesimo articolo 14, commi 2, 3 e 4. Se il trattenimento è disposto nei confronti di un richiedente protezione internazionale, come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, è competente alla convalida il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Lo straniero è tempestivamente informato dei diritti e delle facoltà derivanti dal procedimento di convalida del decreto di trattenimento

in una lingua da lui conosciuta, ovvero, ove non sia possibile, in lingua francese, inglese o spagnola.

4. L'interessato è informato delle conseguenze del rifiuto di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2”.

A tale novella normativa fa espresso rinvio il comma 3 *bis* dell'art. 6 del D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (come inserito dall'art. 3, comma 1, lett. “a”, del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132, successivamente modificato dall'art. 3, comma 2, lett. b), n. 2), del D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173), ai sensi del quale *“Salvo le ipotesi di cui ai commi 2 e 3, il richiedente può essere altresì trattenuto, per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali presso le strutture di cui all'articolo 10-ter, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza. Ove non sia stato possibile determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza, il richiedente può essere trattenuto nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con le modalità previste dal comma 5 del medesimo articolo 14, per un periodo massimo di novanta giorni, prorogabili per altri trenta giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri”.*

Vengono altresì in rilievo i commi 2 e 3 dell'art. 7 dello stesso D.lgs. n. 142/2015 ai sensi dei quali rispettivamente si dispone:

“2. E' consentito l'accesso ai centri di cui all'articolo 6, nonché la libertà di colloquio con i richiedenti ai rappresentanti dell'UNHCR o alle organizzazioni che operano per conto dell'UNHCR in base ad accordi con la medesima organizzazione, ai familiari, agli avvocati dei richiedenti, ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore, ai ministri di culto, nonché agli altri soggetti indicati nelle direttive del

Ministro dell'interno adottate ai sensi dell'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, con le modalità specificate con le medesime direttive.

3. Per motivi di sicurezza, ordine pubblico, o comunque per ragioni connesse alla corretta gestione amministrativa dei centri di cui all'articolo 6, l'accesso ai centri può essere limitato, purché non impedito completamente, secondo le direttive di cui al comma 2”.

Infine, quanto all'individuazione del sistema di accoglienza, viene in rilievo l'art. 8 del più volte richiamato D.Lgs. n. 142/2015 secondo cui:

“1. Il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale previste dall'articolo 16.

2. Le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei centri di cui agli articoli 9 e 11, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per le procedure di soccorso e di identificazione dei cittadini stranieri irregolarmente giunti nel territorio nazionale.

3. L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è assicurata, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione, di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39”.

Dal quadro normativo appena tratteggiato, il Collegio trae argomenti a conforto delle tesi articolate dall'associazione ricorrente.

In primo luogo, dalla documentazione versata in atti, tra cui le disposizioni statutarie dell'associazione ricorrente, risulta comprovato lo status di ente di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore.

E, invero, con la recente sentenza già resa dalla Sezione tra le parti, n. 2169/2020, si è avuto modo di precisare che *“A tal fine, si fa rinvio, a titolo esemplificativo, all'art. 5, punto 1, lettera n), dello Statuto, nel quale viene indicato, tra gli scopi, quello di “tutelare i diritti soggettivi e gli interessi legittimi degli stranieri e degli*

apolidi, inclusi richiedenti e titolari di protezione internazionale”; al punto 2 dello stesso art. 5, secondo cui “L’Associazione contribuisce al raggiungimento del fine secondo cui anche nei confronti di stranieri ed apolidi presenti in Italia siano pienamente attuate le norme della Costituzione della Repubblica italiana, le norme internazionali e le norme dell’Unione europea, con particolare riguardo per quelle che tutelano i diritti fondamentali della persona”; o, ancora, all’art. 6, avente a oggetto le “Azioni giudiziarie”. Inoltre, come già evidenziato dalla ASGI, dal curriculum in atti risulta che: a) dal 16 settembre 2005 l’ASGI è iscritta nella prima sezione del Registro degli enti e delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito in base all’art. 42 del d. lgs. 286/98 (n. iscr. A/391/2005/TO del 16.9.05); b) dal 3 ottobre 2007, è iscritta nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni (n. iscr. 133)”.

Ciò posto, in relazione alla natura degli hotspot, appare indubbio:

- a) che i centri di cui all’art. 10-ter T.U.I. costituiscono una delle varie articolazioni in cui si sviluppa il sistema italiano di accoglienza; sotto tale profilo non appare superfluo rilevare come l’art. 2, lett. g), del D.Lgs. n. 142/2015 definisca, senza alcuna ulteriore diversificazione, i centri o le strutture di accoglienza quali strutture destinate all’alloggiamento collettivo di richiedenti ai sensi dello stesso decreto;
- b) nei predetti centri sono svolte, in primo luogo, le operazioni di primo soccorso, di assistenza e di identificazione degli stranieri rintracciati in occasione di attraversamento irregolare delle frontiere di terra o giunti sul territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare;
- c) nei predetti centri sono effettuati, altresì, i rilievi dattiloscopici e sono inoltre svolte attività di informazione in materia di protezione internazionale (anche al fine di consentire ai migranti di poter chiedere asilo con le conseguenziali implicazioni connesse al trasferimento presso altre strutture di accoglienza di cui allo stesso D.Lgs. n. 142/2015);

d) i migranti possono essere trattenuti presso dette strutture per la determinazione o la verifica della loro identità o della cittadinanza, per il tempo strettamente necessario e comunque non superiore a trenta giorni, tuttavia, nei casi in cui l'identificazione non sia possibile, esso può essere prorogato fino a 180 giorni in un Centro di Permanenza e Rimpatrio (CPR), di cui all'articolo 14 del D.lgs. n. 286/98. Entrambe le parti convergono nel sottolineare che le procedure seguite all'interno degli hotspot italiani sono regolate dalle *Procedure Operative Standard* elaborate dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza, al fine di fornire delle linee operative comuni nella gestione delle diverse attività cui le strutture sono preposte.

Come anticipato in sede cautelare, il Collegio - diversamente opinando da quanto sostenuto dall'Amministrazione resistente - ritiene di poter condividere con la parte ricorrente che detto documento abbia carattere essenzialmente organizzativo non dotato, quindi, di valenza normativa idonea a integrare e/o specificare la disciplina delle predette strutture.

L'art. 7, comma 2, del D.Lgs. n. 142/2015 riconosce la possibilità di accesso a tutte le strutture di cui all'art. 6, ivi ricomprendendovi, quindi, anche quelle menzionate - mediante rinvio - dal comma 3 *bis*.

Come affermato in sede cautelare, il predetto art. 2 del D.Lgs. 18/8/2015, n. 142, non risulta subordinare l'accesso ai centri di accoglienza, ivi compresi quelli di emergenza, alla stipula di accordi specifici con il Ministero dell'Interno: risulta quindi recessiva la disposizione, indicata specificamente nella motivazione dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo e richiamata dall'Avvocatura erariale nella memoria conclusiva, di cui alla lettera B.2 ("Accesso negli hotspot") delle Procedure Operative Standard (SOP) redatte dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza ove invece sembra condizionare l'accesso agli hotspot delle organizzazioni internazionali e delle organizzazioni non governative tutte alla "previa autorizzazione del Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del

Ministero dell'Interno e sulla base di specifici accordi". E, invero, nel preambolo delle SOP medesime è precisato che *"Le procedure indicate in questo documento vanno usate come una guida operativa per le attività organizzate all'interno degli Hotspots. In caso di discrepanze fra questo documento e la legislazione vigente, si applica quest'ultima"*.

Ebbene, certamente costituirebbe un'evidente discrepanza, non supportata dalla norma generale, consentire l'accesso alla sole strutture di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 286/1998 e non anche agli hotspot previsti dal mentovato art. 10-ter del T.U.I.: ad avviso del Collegio la *ratio* della disposizione generale, di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 142/2015, è quella di consentire l'accesso a quelle strutture (di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 142/2015) in cui il richiedente può essere trattenuto e tra le quali rientrano certamente anche quelle cui rinvia il comma 3 *bis* del citato articolo 6.

Tale discrepanza va quindi risolta, ad avviso del Collegio, con l'applicazione della norma generale che, come già evidenziato, non prevede espressamente limitazioni all'accesso nelle strutture di prima emergenza nelle quali il migrante, oltre ad essere sottoposto a rilievi dattiloscopici è anche (soventemente) trattenuto in applicazione della normativa sopra indicata.

Le censure quindi risultano fondate.

Possono adesso essere contestualmente scrutinate la seconda censura del ricorso introduttivo e la prima doglianza dei motivi aggiunti.

Entrambe meritano condivisione.

L'Amministrazione, sia in ordine al primo provvedimento adottato, sia in relazione a quello emanato in sede di riesame (in esecuzione della misura cautelare concessa), non ha comunicato alla parte ricorrente, ai sensi dell'art. 10 *bis* della L. n. 241/1990, i profili ostativi all'accoglimento della domanda.

Inoltre, come dedotto dalla parte e con specifico riferimento al nuovo provvedimento, quest'ultimo risulta essere stato adottato unilateralmente dalla Prefettura di Agrigento senza alcuna assunzione di un rinnovato parere dal

Dipartimento delle Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno (cui il nuovo provvedimento di rigetto viene trasmesso solo per conoscenza, all'esito della relativa adozione): ciò malgrado l'ordinanza cautelare n. 943/2020 impegnasse tutte le Amministrazioni resistenti al riesame della questione dedotta in giudizio (atteso che nel ricorso introduttivo costituiva oggetto specifico di impugnazione anche il parere reso dal Ministero sull'originario provvedimento adottato dalla Prefettura).

Passando all'esame della seconda censura del ricorso per motivi aggiunti, parte ricorrente lamenta parimenti la violazione dell'art. 10-*bis* e dell'art. 21-*octies* della L. n. 241/1990, l'eccesso di potere e la violazione dell'art. 7 del d.Lgs. n. 142/2015. Anche detta doglianza merita condivisione.

Valga in primo luogo, in ordine allo status dell'Associazione richiedente, quanto già in narrativa evidenziato in relazione al possesso del requisito soggettivo, come già riconosciuto con la citata sentenza della Sezione n. 2169/2020 tenuto conto che:

a) dal 16 settembre 2005 l'ASGI è iscritta nella prima sezione del Registro degli enti e delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito in base all'art. 42 del d. lgs. n. 286/98 (n. iscr. A/391/2005/TO del 16.9.05); b) dal 3 ottobre 2007, è iscritta nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni (n. iscr. 133).

Non è quindi dubitabile la sussistenza della qualifica dell'ASGI quale ente di tutela dei diritti dei cittadini di Paesi terzi e in particolare dei richiedenti asilo, non revocata espressamente in dubbio dalla stessa Prefettura. Non assume invero rilievo, come diversamente fatto dall'Amministrazione in sede di riesame, che la domanda di parte ricorrente non esplicita in modo dettagliato come l'accesso alla struttura possa concretizzare il perseguimento dei fini statutari: come dedotto dalla società ricorrente *“ai fini della promozione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo presenti nell'hotspot, (...) in alcun modo il Legislatore richiede alla p.a. tale valutazione che, al più, potrebbe essere rimessa al Ministero dell'Interno nel momento in cui decide di stipulare accordi con organizzazioni di tutela dei diritti dei richiedenti asilo”*.

Ed invero, l'art. 7, comma 2, del D.lgs. n. 142/2015 non fa alcun diretto riferimento al motivo dell'accesso, ponendo in rilievo unicamente lo *status* e connettendo a quest'ultimo elemento l'importanza e la necessarietà dell'incontro con i richiedenti asilo.

Come evidenziato in sede cautelare, non costituisce ostacolo nemmeno la circostanza relativa alla presenza di altre organizzazioni e associazioni nell'hotspot: il diritto di accesso delle associazioni ai luoghi di trattenimento va tutelato in primo luogo in quanto necessario al riconoscimento del diritto dei richiedenti a contattare l'UNHCR o altra organizzazione di fiducia competente in materia di asilo durante tutte le fasi della richiesta di asilo (art. 10, c. 3, del D.lgs. n. 25/2008). Per altro, limitare il diritto di accesso alle sole organizzazioni internazionali, ovvero a quelle con cui il Ministero abbia stipulato specifici accordi, integrerebbe un'ingiustificata elusione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa condotta all'interno dei luoghi di trattenimento dei migranti.

Anche la quarta e ultima doglianza del ricorso per motivi aggiunti risulta fondata. Nel confermare il rigetto, con il provvedimento di riesame l'Amministrazione, infine, ritiene "ancora sussistenti - e non immediatamente derogabili - concrete difficoltà connesse a motivazioni di sicurezza pubblica e alla corretta gestione amministrativa (nonché, ad oggi, sanitaria)".

Premesso che la sussistenza di dette ragioni potrebbe comportare solo il differimento dell'accesso, ma non il suo impedimento, nel caso in esame la motivazione dell'Amministrazione appare generica in quanto non esplicita in modo dettagliato le specifiche valutazioni svolte nel caso in esame, senza indicazione di elementi in fatto: può condividersi con la parte ricorrente che quella adottata dall'Amministrazione si attegga come una motivazione apparente senza possibilità di desumere quelle esigenze labialmente prospettate sulla necessità di garantire sicurezza e ordine pubblico. Non risultano infatti indicati gli elementi che metterebbero in pericolo gli interessi pubblici che si enunciano nel provvedimento;

né prese in considerazione (anche a fronte del richiamo ai rischi epidemiologici da Covid-19) le misure idonee a contemperare le opposte esigenze, non risultando operata alcuna comparazione tra gli interessi che l'ASGI ha posto alla base dell'istanza e quelli che genericamente assume di dover tutelare la PA.

In conclusione, il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti risultano fondati e vanno quindi accolti con annullamento, per quanto di ragione, dei provvedimenti impugnati.

Le spese del giudizio, ai sensi degli artt. 26 c.p.a. e 91 c.p.c., seguono la soccombenza e si liquidano, ai sensi del d.m. n. 55/2014, nella misura quantificata in dispositivo, tenuto conto del valore indeterminabile della controversia, della media complessità delle questioni giuridiche affrontate, avendo riguardo ai minimi tariffari in ragione della concreta attività difensiva svolta; non si procede alla liquidazione delle fasi istruttoria/trattazione e decisionale, in quanto nessuna attività difensiva rilevante è stata concretamente spesa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e integrato dai motivi aggiunti, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati con il complessivo ricorso.

Condanna le resistenti Amministrazioni al pagamento delle spese di giudizio in favore della ricorrente, che liquida in € 2.100,00 (duemilacent/00), oltre oneri accessori come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2021, tenutasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Roberto Valenti, Consigliere, Estensore

Bartolo Salone, Referendario

L'ESTENSORE
Roberto Valenti

IL PRESIDENTE
Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO